

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78649>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

‘We can do better than that’!

Over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid
in het licht van migratie en integratie van
niet-westerse immigranten

Erik de Gier



‘We can do better than that’!

*Over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid
in het licht van migratie en integratie van niet-westerse immigranten*

Erik de Gier

Dit essay vormt het sluitstuk van een door het ITS - Radboud Universiteit Nijmegen binnen het kader van het Instituut GAK-project: ‘Cross Border Welfare State’ uitgevoerd deelonderzoek. Zie in dit verband tevens *Sociale zekerheid en immigratie. Feiten en meningen*. ITS – Nijmegen 2007. Te downloaden op www.ru.nl/its.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Gier, Erik de.

‘We can do better than that’! Over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid in het licht van migratie en integratie van niet-westerse immigranten. / Erik de Gier - Nijmegen: ITS

ISBN 978 – 90 - 5554 - 370 - 0

NUR 759

Projectnummer: 34000037

© 2009 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

1 Inleiding	1
2 Ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid	4
3 Ontwikkelingen ten aanzien van immigratie en immigratiebeleid	5
4 Ontwikkelingen ten aanzien van integratie	7
5 Enkele toekomstscenario's sociale zekerheid in het licht van immigratie	9
Box 1: Toekomstscenario's sociale zekerheid op basis van bestaande trends	9
Box 2: Vier toekomstscenario's voor immigratie en sociale zekerheid in Nederland	10
Box 3: Vijfentwintig zekere en onzekere factoren in 2030 in relatie tot sociale zekerheid en immigratie	11
Box 4: Toekomstscenario A: Seizoenscamping	12
Box 5: Toekomstscenario B: Verzorgingshuis	13
Box 6: Toekomstscenario C: Bed & Breakfast	14
Box 7: Toekomstscenario D: Vrij Kamperen	15
6 Naar een open, inclusieve en dynamische samenleving op het vlak van sociale zekerheid, immigratie en integratie	17
7 Conclusies	23
Literatuur	25
Bijlage – Verantwoording scenario-ontwikkeling	27

‘We can do better than that’!¹

*Over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid
in het licht van migratie en integratie van niet-westerse immigranten*

1 Inleiding

“What we have in mind, then, is a radical new spatial and temporal orientation and a new European Dream that is emerging out of it. Still, missing from the equation is a new social glue that’s powerful enough to bind 455 million people together in a common cause. That glue has to be even stronger and more cohesive than the existing social glue that binds people to territorial and nation-state loyalty, if the European Dream is to become a reality.”²

Eind vorig jaar publiceerde Heleen Mees, jurist, econoom en columnist, een prikkelend essay in NRC Handelsblad over de vermeende verstikkende werking van de verzorgingsstaat op migranten. Op basis van een vergelijking tussen New York en Amsterdam, concludeerde Mees dat een zorgende staat achterstanden en inertie van migranten in de hand werkt. Mees beschouwt de stad New York als een succesvol veelkleurig en bruisend patchwork van afzonderlijke kleinere solidaire gemeenschappen met allerlei vormen van betaalde diensten die in Nederland niet of aanzienlijk minder voorkomen, zoals *nannies* die voor kinderen zorgen, *dogwalkers*, liftbedienden en schoenpoetsers. Amsterdam echter ervaart zij als een gesegmenteerde samenleving waarin blank nauwelijks in contact komt met zwart. De verklaring voor het verschil tussen beide steden schuilt volgens Mees in het feit dat migranten in de VS voornamelijk op zichzelf zijn aangewezen en er tegelijkertijd sprake is van een ongereguleerde arbeidsmarkt die veel toegankelijker is voor migranten dan de sterk gereguleerde Europese arbeidsmarkten (Mees, 2007). Hoewel Mees de feitelijke situatie in New York in vergelijking met ons land enigszins idealiseert, stem haar opvatting wel tot nadenken over de situatie in Nederland.

In ons land spitst de discussie over immigranten zich in belangrijke mate toe op niet-westerse immigranten. Daarbij gaat het in hoofdzaak over twee vraagstukken. Aan de ene kant is er de discussie over inburgering en het al of niet kunnen behouden van de dubbele nationaliteit in dit verband van al aanwezige immigranten en aan de andere

1 Amartya Sen (2006). Identity and violence. The Illusion of destiny, blz. xv.

2 Jeremy Rifkin (2004). The European Dream, blz. 266.

kant is er de discussie tussen overheid, werkgevers en werknemers over een selectieve toelating van hoogopgeleide immigranten uit derde landen die in hun optiek een meerwaarde kunnen betekenen voor de economie (WRR 2007; Wientjes 2007; SER 2007). Evenals in de VS is de discussie over en beleid ten aanzien van immigranten en immigratie in sterke mate verweven met de discussie over en het beleid ten aanzien van de verzorgingsstaat, het stelsel van sociale zekerheid en de regulering en het functioneren van de arbeidsmarkt. Als de waarneming van Mees juist is dat wij in Nederland in een gesegmenteerde samenleving leven die sociaal uitsluitend werkt voor niet-westerse immigranten, in het bijzonder voor de laagopgeleide onder hen, is er voldoende reden de relatie tussen sociale zekerheid, immigratie en integratie aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Een dergelijke beschouwing biedt mogelijk aanknopingspunten voor een effectiever sociaal beleid, zowel ten aanzien van sociale zekerheid als immigratie.

De vraag die in dit betoog centraal staat, is hoe de Nederlandse verzorgingsstaat en meer in het bijzonder het stelsel van sociale zekerheid in de nabije toekomst in positieve zin zou kunnen bijdragen aan arbeidsmarktparticipatie en tegelijkertijd aan maatschappelijke integratie en sociale insluiting van niet-westerse immigranten in een actuele context van segmentering en segregatie, een relatief hoge mate van werkloosheid onder niet-westerse migranten en tamelijk sterke anti-immigratie gevoelens en percepties in de Nederlandse samenleving.

De maatschappelijke en politieke belangen die op het spel staan, zijn groot. Zo valt te denken aan een bijdrage aan de verlichting van de vergrijzingsproblematiek, een bijdrage aan de oplossing van de krapteproblematiek op de arbeidsmarkt, een bijdrage aan de verhoging van de productiviteit en mobiliteit van werknemers en ten slotte en niet het minst belangrijk, een bijdrage aan een verbetering van het maatschappelijke klimaat ten aanzien van immigratie en integratie van niet-westerse allochtonen.

Deze vraagstelling is ambitieus en mogelijk te ambitieus. Daarom is het betoog hoofdzakelijk verkennend van aard en nodigen de gesuggereerde verbetermogelijkheden uit tot nadere reflectie en discussie. Tegelijkertijd staat de urgentie van de vraagstelling buiten kijf vanwege het gegeven dat de immigratiedruk van derdelanders in de komende decennia eerder zal toenemen dan afnemen, met zeer waarschijnlijk grote gevolgen voor de verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid.

De opbouw van het betoog is als volgt. Allereerst zullen kort recente ontwikkelingen worden samengevat op het vlak van respectievelijk sociale zekerheid, immigratie en immigratiebeleid en integratie. Vervolgens worden enkele toekomstscenario's ten aanzien van sociale zekerheid en immigratie geschetst en getoetst. Deze scenario's zijn tot stand gekomen in interactieve bijeenkomsten met representanten van relevante maatschappelijke belangengroepen en wetenschappelijke experts op het vlak van

sociale zekerheid en immigratie. Ten slotte worden enkele verbetermogelijkheden geschetst. Daarbij zal het accent liggen op de zinvolheid van een mogelijke herformulering van het gangbare solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid. Solidariteit en in het bijzonder een gedeeltelijk andere invulling van dit begrip vormt mogelijk de sleutel voor verdere sociale insluiting van niet-westerse immigranten.

Sociale zekerheid, evenals het stelsel van sociale zekerheid vatten we in deze context op als het samenstel van collectieve inkomenvervangende of inkomenaanvullende werkgerelateerde werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en sociale bijstand.

Immigratie heeft betrekking op de instroom van niet-westerse migranten, evenals hun tijdelijk of langer en intergenerationeel verblijf in Nederland.

Integratie ten slotte, betreft de mate van objectief waarneembare en subjectief ervaren sociale insluiting van immigranten in de Nederlandse samenleving.

2 Ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid

In de afgelopen decennia is veel veranderd in de sfeer van sociale zekerheid. Per saldo is er sprake van een versmalling van het stelsel en tevens van schaalverkleining. In woorden van De Beer en Koster is er sprake van een afnemend belang van de verplichte tweezijdige solidariteit, evenals van een verschuiving van verantwoordelijkheden van nationaal naar lokaal niveau (De Beer & Koster 2008). De rol van gemeenten is bij de uitvoering van sociale zekerheid belangrijker geworden dan die van de sociale partners. Daarmee is overigens nog niet alles gezegd.

Vonk, hoogleraar sociale zekerheidsrecht aan de RU Groningen, ontwaart duidelijke sporen van een identiteitscrisis van het stelsel van sociale zekerheid als gevolg van de vele hervormingen waarbij uiteindelijk in 'last resort' het grondrecht van sociale zekerheid de functie vervult het stelsel op de juiste koers te houden. Vonk identificeert in totaal zeven kernprincipes van sociale zekerheid. Dit zijn achtereenvolgens: bescherming, insluiting, zekerheid, solidariteit, gelijke rechtsbedeling en non-discriminatie, *rule of law* en goed bestuur. Deze principes staan onder druk door de aard van de hervormingen van het stelsel. Vonk onderscheidt de volgende drie hervormingen: privatisering van sociale zekerheid, fiscalisering van sociale zekerheid en een verschuiving in de rechten- en plichtenbalans tot uiting komen in de sterke opwaardering van de participatiefunctie van het stelsel van sociale zekerheid (Vonk 2008).

Al met al is het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen twintig jaar door hervormingen aanzienlijk van karakter veranderd: er is minder collectieve dekking voor werknemers in loondienst, werknemers en zelfstandigen worden op onderdelen geacht zichzelf privaat (bij) te verzekeren, afhankelijk van de gezinssituatie of werksituatie komen burgers in aanmerking voor fiscale toeslagen en ten slotte heeft het stelsel van sociale zekerheid een belangrijk deel van zijn autonomie moeten prijsgeven is het in belangrijke mate ook onderdeel van het actieve arbeidsmarktbeleid geworden. Elke burger die behoort tot de actieve beroepsbevolking dient allereerst zijn eigen boterham op de arbeidsmarkt te verdienen. Met andere woorden: werk gaat boven inkomen!

Ten aanzien van het beroep op sociale zekerheid door immigranten beoogt het stelsel neutraal te werken. Legaal werkende immigranten beschikken in beginsel over dezelfde sociale zekerheidsrechten als autochtone Nederlanders. De toegangsdrempels liggen dan ook niet zozeer in het stelsel zelf, maar in het immigratie- en inburgeringsbeleid van de overheid. Strikt formeel kan dan ook niet worden gesproken van een aanzuigende werking van het stelsel van sociale zekerheid en van eventueel voorkomen van sociale zekerheidstoerisme.

3 Ontwikkelingen ten aanzien van immigratie en immigratiebeleid

Als we de ontwikkelingen op het vlak van immigratie in de afgelopen decennia in ons land ten aanzien van niet-westerse immigranten nader proberen te duiden dan zijn er vier opvallende punten.

In de eerste plaats zijn door middel van wettelijke maatregelen de toegangs- en verblijfsmogelijkheden van immigranten aanzienlijk beperkt. In het verlengde hiervan zijn steeds meer nadere voorwaarden gesteld aan het gebruik van sociale zekerheid en andere sociale voorzieningen (Pluymen, 2008). De belangrijkste wettelijke maatregel in dit verband is de invoering van de Koppelingswet in 1998. Deze wet stelt toegang tot collectieve voorzieningen afhankelijk van de verblijfsstatus van de aanvrager.

In de tweede plaats heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de samenstelling van immigrantengroepen. Waren immigranten in de jaren zestig nog overwegend Italianen en Spanjaarden. Later zijn deze opgevolgd door Turken, Marokkanen en andere niet-Europese, maar ook Europese nationaliteiten, waaronder migranten uit de voormalige Centrale en Oost-Europese landen. Tot in het midden van de jaren negentig waren immigranten voornamelijk laaggeschoold. Vanaf dat moment is geprobeerd het accent te verleggen naar hooggeschoolde of kennismigranten. Vooral Turken en Marokkanen hebben zich blijvend in Nederland gevestigd. Dat heeft er mede toe geleid dat in het kielzog van de arbeidsmigratie huwelijksmigratie voor deze groepen op gang is gekomen.

In de derde plaats is permanent verblijf meer uitzondering dan regel geworden. Het overgrote deel van de nieuwe laagopgeleide immigranten blijft in de regel korte tijd in Nederland, variërend van enkele weken tot enkele maanden. Diegenen die langer in Nederland blijven zijn veelal hoogopgeleid. Deze ontwikkeling heeft tevens tot gevolg dat volgmigratie inmiddels is afgenomen.

In de vierde plaats is naast arbeidsmigratie humanitaire- of asielmigratie in de loop van de tijd belangrijker geworden. Het betreft hier voornamelijk economische en politieke vluchtelingen.

Het huidige immigratiebeleid ten aanzien van derdelanders kan als volgt worden samengevat (SER, 2007).

Het accent in het beleid ligt, naast inburgering, op arbeidsmigratie. Door de invoering van de Koppelingswet, maar ook door uiteenlopende wijzigingen in het socialezekerheidsstelsel komen immigranten niet snel meer in aanmerking voor een uitkering. De mogelijk aanzuigende werking van het stelsel van sociale zekerheid op immigranten is daarmee tot een minimum beperkt. Er is daarom nauwelijks of in het geheel geen sprake (meer) van 'sociale zekerheidstoerisme'. De oudere laaggeschoolde immigrantengroepen deden een groter beroep op sociale zekerheid.

Het belangrijkste uitgangspunt van het vroegere en huidige immigratiebeleid is een restrictieve toelating in combinatie met selectiviteit. Alleen arbeidsmigranten met een toegevoegde waarde voor de arbeidsmarkt en de economie worden toegelaten. De restrictiviteit betreft in hoofdzaak het lagere en middensegment op de arbeidsmarkt. Daarmee probeert de overheid te voorkomen dat migranten worden toegelaten die een risico vormen voor het socialezekerheidsstelsel.

Recht op sociale zekerheid bestaat alleen in het geval dat men beschikt over een verblijfsvergunning of over EU-verblijfsrecht. De Koppelingswet voorkomt dat immigranten zonder verblijfsvergunning aanspraak op sociale zekerheid kunnen doen gelden.

Legaal werkende immigranten zijn in ons land verplicht verzekerd voor werknemersverzekeringen (WIA, WW en ZW) en volksverzekeringen (AOW, ANW en AWBZ). Wanneer noodgedwongen een beroep op bijstand moet worden gedaan, kan dit leiden tot het intrekken van de verblijfsvergunning.

Samenvattend is de huidige beleidsfilosofie van overheid en politiek aan de ene kant voornamelijk gericht op het inperken en beheersen van de toestroom van laaggeschoolde arbeidsmigranten en aan de andere kant op het selectief stimuleren van de instroom van hooggeschoolde kennismigranten. Van sociale zekerheid dient beslist geen aanzuigende werking uit te gaan. In combinatie met op activering gericht actief arbeidsmarktbeleid dient sociale zekerheid een neutraal instrument te zijn. Suggesties als zou een verdere grootschalige stimulering van immigratie ook een oplossing kunnen betekenen voor de op ons afkomende vergrijzingproblematiek of krapte op de arbeidsmarkt worden van de hand gewezen (CPB, 2007).

Het accent op kennismigratie ligt in het verlengde van het streven op Europees en mondiaal niveau uit te groeien tot een competitieve kenniseconomie. Op het vlak van nadere vormgeving van een toekomstig communautair asielbeleid zoekt Nederland samenwerking op EU-niveau.

De EU wil omstreeks 2010 een communautair immigratiebeleid realiseren. Daarvoor gelden de volgende drie redenen (Von Weizäcker, 2008). In de eerste plaats onderkennen de lidstaten een toenemende migratiedruk als gevolg van het gegeven dat steeds meer mensen uit arme landen migratie beschouwen als een realistische optie voor een beter leven. In de tweede plaats worden lidstaten met een aanzienlijke immigrantenbevolking geconfronteerd met een omvangrijke en complexe integratieproblematiek. In de derde plaats is er conform het beginsel van vrij verkeer van personen binnen de EU voor EU-burgers sprake van verminderde migratiebarrières. Deze ontwikkeling verhoogt de noodzaak van coördinatie en harmonisatie binnen de EU, ten aanzien van zowel hoog- als laagopgeleide immigranten (Brücker & Von Weizäcker, 2008). En ook de EU streeft als geheel naar een competitieve kenniseconomie en moet in dit verband om schaars hoogopgeleid talent concurreren met de VS en Zuidoost Azië.

4 Ontwikkelingen ten aanzien van integratie

Evenals andere EU-landen kampt Nederland met een complexe en politiek- en maatschappelijk gevoelige integratieproblematiek. De huidige invulling van het arbeidsmigratiebeleid, gekenmerkt door selectieve restrictie en arbeidsmarktcomplementariteit, kan worden beschouwd als een exponent van de integratieproblematiek. Dat geldt in vergelijkbare mate voor de actuele discussies over inburgering van migranten en het transnationaliteitsvraagstuk; dat wil zeggen het als migrant kunnen beschikken over meerdere paspoorten (dubbele nationaliteit) (WRR, 2007).

Op de achtergrond spelen in ons land en andere Europese landen negatieve opvattingen van een deel van de burgers en politici over de toelating van immigranten en het gebruik van sociale voorzieningen door immigranten. Deze neemt volgens sommige waarnemers zelfs trekken aan van een sociale hypochondrie, inhoudende het produceren van een onafgebroken tegenstelling tussen 'de samenleving' en de 'niet geïntegreerden' die buiten de samenleving staan' (Schinkel 2008). Daarnaast bestaat bij een deel van de EU-burgers de vrees dat immigranten autochtone werknemers op de arbeidsmarkt verdringen.

Op Europees niveau laat de Eurobarometer in de loop van de tijd toenemend negatieve opvattingen zien over immigranten. De meerderheid van de burgers in de EU is tegen een verdere toename van het aantal immigranten. Er overheers een gevoel van 'de boot is vol'. Tegelijkertijd is sprake van een afnemende steun voor het EU-immigratiebeleid (Boeri et al., 2002).

Uit een recente FT/Harris poll over houdingen ten aanzien van migratie blijkt 40 procent van de respondenten in Frankrijk en meer dan 60 procent van de respondenten in de andere landen die deel uitmaakten van het onderzoek (VK, Italië, Spanje en Duitsland) van mening is dat er te veel immigranten in hun land zijn en dat het immigratiebeleid van hun land het immigranten te makkelijk maakt een legale verblijfsstatus te verwerven (Brücker & Von Weizäcker, 2008).

Er is weinig reden om aan te nemen dat de meningen in ons land anders zijn. Zo tonen trendgegevens van het SCP aan dat al sinds de jaren tachtig een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking afwijzend staat tegenover allochtonen en in het bijzonder ten aanzien van laagopgeleide allochtonen (SCP, 2007).

De percepties en attitudes blijken overigens niet geheel in overeenstemming met de feiten, zo blijkt uit sociaalwetenschappelijk onderzoek.

De Beer & Koster laten op grond van bevindingen in de VS zien dat relatief genereuze sociale voorzieningen en inkomensoverdrachten in sommige deelstaten van de VS niet leiden tot meer verhuisbewegingen van migranten. Er wordt zelfs meer verhuisd naar minder genereuze deelstaten. Volgens De Beer & Koster is dan ook de conclusie

gerechtvaardigd dat genereuze sociale voorzieningen niet positief gerelateerd zijn aan een toename van immigratie. Daarentegen vormen individuele kenmerken en de situatie van het huishouden een betere verklaring voor de verhuisgeneigdheid van migranten. Overigens blijkt deze conclusie niet of in mindere mate te gelden voor latino's. Meer dan andere migranten zijn zij aangewezen op sociale voorzieningen en zijn zij daarom sterker geclusterd in bepaalde deelstaten (De Beer & Koster, 2007).

Deze bevindingen corresponderen in belangrijke mate met de conclusies van Boeri op grond van sociaalwetenschappelijk onderzoek over de situatie in Europa. Immigranten blijken zich primair te vestigen in regio's met de beste werkgelegenheidskansen. Als immigranten verhuizen naar landen met meer genereuze stelsels van sociale zekerheid dan blijkt de verhuizing niet zozeer te worden bepaald door de aantrekkelijkheid van het stelsel van sociale zekerheid, maar voornamelijk door persoonlijke kenmerken, zoals lage opleiding, een groot aantal kinderen en jonge leeftijd in vergelijking met de autochtone bevolking. Daarnaast blijkt dat immigranten na verloop van tijd uit bijstandsregelingen stromen (onder constant houding van alle overige factoren blijkt bijvoorbeeld de afhankelijkheid van bijstand van migranten in Duitsland af te nemen naarmate zij langer in Duitsland verblijven). Boeri concludeert dan ook dat vooral van autochtonen afwijkende persoonlijke kenmerken bepalen of zij wel of niet een beroep op bijstandsregelingen doen en niet zozeer de mate van aantrekkelijkheid van de regelingen (Boeri et al., 2002). Ook Van Oorschot komt op grond van Europees onderzoek tot vergelijkbare conclusies (Van Oorschot, z.j.).

5 Enkele toekomstscenario's sociale zekerheid in het licht van immigratie

Toekomstscenario's laten zich op verschillende manieren construeren. Een gangbare manier is bestaande trends en bijbehorende indicatoren door te trekken naar een gefixeerd tijdstip in de toekomst. Recentelijk heeft De Kam een dergelijke benadering als uitgangspunt genomen voor het schetsen van enkele toekomstscenario's op het vlak van sociale zekerheid (De Kam, 2007). Zie Box 1.

Box 1: Toekomstscenario's sociale zekerheid op basis van bestaande trends

In 2007 schetste De Kam, hoogleraar economie van de publieke sector aan de RU Groningen, twee toekomstscenario's voor het stelsel van sociale zekerheid. De Kam spreekt niet in strikte zin van toekomstscenario's, maar van 'impressionistische toekomstbeelden'. Dat neemt niet weg dat de kern van wat hij doet het doortrekken is van bestaande ontwikkelingen op grond van min of meer tegengestelde basisaannames over economische groei en daarmee samenhangende indicatoren.

Direct uitgangspunt voor De Kam vormen de vier in 2004 door het CPB gepubliceerde toekomstscenario's voor Europa en Nederland in de periode 2002-2040. Dit zijn achtereenvolgens *Regional Communities*, *Strong Europe*, *Transatlantic Market* en *Global Economy*. Het laatste scenario combineert internationale samenwerking met een grondige herziening van de collectieve sector en kent de sterkste economische groei. De Kam brengt de vier scenario's terug tot twee toekomstbeelden, namelijk een behoudend (conservatief) beeld en een meer vooruitstrevend (liberaal) beeld. Beide scenario's baseren zich op veronderstellingen betreffende achtereenvolgens omvang en samenstelling van de bevolking, arbeidsparticipatie, economische groei, omvang van de collectieve sector en enkele maatschappelijke opvattingen over onder andere solidariteit.

Het conservatieve toekomstbeeld aangeduid als '*behoud het goede*' levert weinig economische groei op en een krimpende bevolking. De bestaande sociale voorzieningen worden zo veel mogelijk overeind gehouden. Het vooruitstrevende toekomstbeeld, aangeduid als '*verover de toekomst*' gaat gepaard met een forse bevolkingsgroei, een voorspoedige groei van de economie en een grootschalige privatisering van het stelsel. De Kam doet geen concrete uitspraak over welk scenario het meest wenselijk is, al krijg je als lezer het gevoel dat dit het verover-de-toekomst scenario is, dat goed past bij het CPB-scenario *Global Economy*. Formeel biedt hij de twee alternatieven aan als denkpistes.

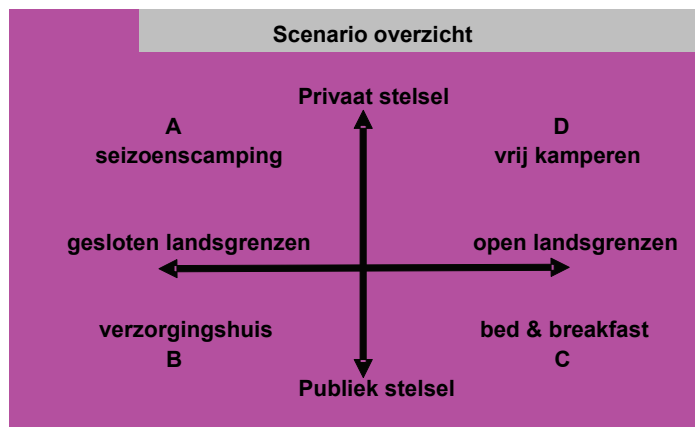
De problematiek van immigratie komt nauwelijks of niet aan de orde in de toekomstbeelden van De Kam. Hij beschouwt nieuwkomers hoofdzakelijk in termen van financiële kosten en baten voor de Nederlandse verzorgingsstaat. Doordat zij in beperkte mate 'entreegeld' voldoen, profiteren zij, aldus De Kam, per saldo over de gehele levensloop sterk van de verzorgingsstaat.

Een bezwaar tegen dit type toekomstscenario's is niet zozeer dat deze niet waarschijnlijk zouden zijn, maar dat ze op zichzelf niet zoveel bijdragen aan een creatieve vernieuwing van het denken over sociaal overheidsbeleid.

Er is in dat verband op zijn minst één interessanter en waardevoller alternatief te bedenken bij het construeren van toekomstbeelden of scenario's. Daarbij wordt niet, zoals in het geval van De Kam, uitgegaan van bestaande beleidsrapporten en studies, maar van wezenlijke politieke en beleidsmatige spanningsvelden nu en in de toekomst. Deze spanningsvelden worden vervolgens voorgelegd aan een kleine groep van ingewijden met de bedoeling op basis daarvan mogelijke toekomstbeelden te construeren. Dergelijke toekomstbeelden zullen meer 'vlees en bloed' bevatten dan toekomstbeelden die zijn gebaseerd op het doortrekken van bestaande trends. Daar kan het maatschappelijke debat over sociale zekerheid, migratie en integratie baat bij hebben.

De constructie van de hiernavolgende scenario's is gebaseerd op deze alternatieve benadering. De scenario's anticiperen op mogelijke politieke, maar ook op bevolkingsvoorkeuren (zie Box 2).

Box 2: Vier toekomstscenario's voor immigratie en sociale zekerheid in Nederland



Deze scenario's zijn in de eerste plaats op interactieve wijze ontwikkeld in nauwe samenwerking met het in scenario-ontwerp ervaren adviesbureau Puur & co. en vervolgens getoetst en aangescherpt in een uitvoerige discussiebijeenkomst met relevante ingewijden (zie bijlage).

Daarnaast is gebruik gemaakt van een verkennende literatuurstudie³

Kerngedachten achter de scenarioconstructie zijn:

- (a) toekomst verkennen
- (b) zekere/onzekere factoren scheiden
- (c) de twee grootste spanningsvelden contrasteren

³ ITS., 2007.

De basis voor het scenario-ontwerp vormde het onderscheid tussen sociale, technologische economische, milieu en politieke trends. Op basis van dit onderscheid is vervolgens een lijst met vijftientig factoren geïnventariseerd die omstreeks het jaar 2030 zeker of onzeker zijn. Deze factoren zijn weergegeven in Box 3.

Interactief zijn daaruit ten slotte twee prioritaire spanningsvelden gedetecteerd.

Dit zijn:

1^e: Beperken of stimuleren van arbeidsmigratie; en

2^e: Vormgeving of breedte van sociale zekerheid

Beide spanningsvelden leiden tot het in Box 1 weergegeven assenstelsel open- versus gesloten landsgrenzen wat betreft immigratie en publiek versus privaat stelsel van sociale zekerheid en vervolgens tot de benoeming van de vier mogelijke toekomst-scenario's betreffende sociale zekerheid en migratie: *Seizoenscamping*, *Verzorgingshuis*, *Vrij Kamperen* en *Bed & Breakfast*⁴.

Elk van de vier scenario's geeft aan hoe de toekomst KAN zijn.

Box 3: Vijftientig zekere en onzekere factoren in 2030 in relatie tot sociale zekerheid en immigratie

2030			
	nr	Factor	
			Zeker Onzeker
Sociaal	1	(arbeids)migratie van buiten Europa	
	2	vergrijzing binnen Europa	x
	3	gevoel van verbondenheid / gemeenschapszin	
	4	intolerantie	x
	5	Bevolkingsontwikkeling	
Technologisch	6	terrorismedreiging en veiligheid	x
	7	onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen (oa ICT beveiligingsrisico's)	x
	8	tegenstellingen tussen groepen / wij-zij / gevestigden-buitenstaanders	
	9	verveelvoudiging sociale verbanden door ICT	x
	10	plaatsonafhankelijkheid door ICT	x
Economie & milieu	11	informatisering	x
	12	vertaaltechnologie	x
	13	koppelingen van gegevensbestanden	x
	15	Economische ontwikkeling Europazone	
		werkgelegenheidsontwikkeling als afgeleide van mondialisering	x
Politiek	16	Milieubedreigingen	x
	20	breedte van de sociale zekerheid	
	21	privatisering sociale zekerheid	x
	22	Europese harmonisering van arbeidsmigratie	
	23	integratietempo oosteuropese landen	x
	24	beperking en stimuleren van arbeidsmigratie	x
	25	Europese harmonisatie van overheidsbeleid	x

Uit de inventarisatie komt naar voren dat omstreeks 2030 onder andere de volgende factoren als min of meer *zeker* kunnen worden beschouwd:

vergrijzing en bevolkingsontwikkeling, veiligheid, plaatsonafhankelijkheid van ICT, koppeling van gegevensbestanden, milieubedreigingen en privatisering van sociale zekerheid.

4 De keuze voor de typering van de scenario's is ingegeven door het thema migratie te associëren met reizen en tijdelijkheid en bevat verder geen waardeoordeel.

Min of meer *onzeker* daarentegen zijn onder meer de volgende factoren:

Arbeidsmigratie van buiten Europa, gevoel van verbondenheid en gemeenschapszin, economische ontwikkeling in de Eurozone, werkgelegenheidsontwikkeling als afgeleide van mondialisering, breedte van sociale zekerheid en Europese harmonisatie van overheidsbeleid.

Met deze factoren in het achterhoofd en de op basis daarvan onderscheiden twee majeure spanningsvelden worden hierna de vier afzonderlijke toekomstscenario's nader beschreven.

Scenario A, Seizoenscamping (zie ook Box 4):

De seizoenscamping is in 2030 een combinatie van een privaat stelsel van sociale zekerheid en gesloten landsgrenzen. Iedereen wordt geacht voor zichzelf te zorgen. Er is niettemin een zekere mate van basisverzorging voor diegenen die een vaste plaats hebben in de samenleving. Dat houdt hoofdzakelijk in dat het dak boven het hoofd is geregeld. Het verblijf van de relatief kleine groep immigranten is doorgaans langdurig, maar hoeft niet permanent te zijn. Al met al is sprake van een sterk geïndividualiseerde en statische samenleving met een gesloten karakter.

Box 4: Toekomstscenario A: Seizoenscamping

Scenario A	
Label	seizoenscamping
	gesloten landsgrenzen
	privaat stelsel
Korte beschrijving	Sterk geïndividualiseerde, gesloten samenleving waarin alle stille arbeidsreserves benut moeten worden en inburgering is afgeschaft
Aantrekkelijk =	Mondige, geëmancipeerde burgers met een grote mate van zelfredzaamheid
Gebruik SZ	niet meer aan de orde: "privaat verzekeren" troef
Uitsluiting	volledig doorgevoerd
Inburgering	Overbodig en afgeschaft
Dubbele nationaliteit	wordt in dit systeem niet toegestaan
Uitdaging	Een vergrijzende samenleving voldoende productief houden met maatregelen zoals kinderstimulering, emancipatie en seniorenwerken

In dit scenario zijn de burgers mondig en geëmancipeerd en beschikken zij over een grote mate van zelfredzaamheid. Gebruik van sociale zekerheid is als zodanig niet

meer aan de orde omdat het stelsel van sociale zekerheid volledig is geprivatiseerd. Op het vlak van immigratiebeleid is inburgering voortaan overbodig en dubbel nationaliteit van migranten wordt niet toegestaan.

De uitdaging voor samenleving, politiek en beleid in dit toekomstscenario is het voldoende productief houden van een vergrijzende samenleving met maatregelen op het vlak van kinderstimulering, emancipatie en arbeidsinschakeling van senioren.

Scenario B, Verzorgingshuis (zie ook Box 5):

In dit geval zal sprake zijn van een publiek stelsel in combinatie met gesloten landsgrenzen.

Het stelsel van sociale zekerheid is alleen toegankelijk voor een nader bepaalde selecte groep. De verzorging van deze groep is compleet, inclusief huisvesting. Evenals in scenario A betreft het Verzorgingshuis een gesloten statische samenleving, maar wel met een hoge mate van onderlinge solidariteit.

Box 5: Toekomstscenario B: Verzorgingshuis

Scenario B	
Label	verzorgingshuis
	gesloten landsgrenzen
	publiek stelsel
Korte beschrijving	Een gesloten, statische samenleving met een hoge collectieve solidariteit en hoge aanpassingsdruk voor iedereen die er deel van uitmaakt
Aantrekkelijk =	Grote mate van veiligheid en bescherming
Gebruik SZ	overzichtelijk: alleen burgers van het verzorgingshuis zijn rechthebbend
Uitsluiting	volledig doorgevoerd
Inburgering	Overbodig en afgeschaft
Dubbele nationaliteit	wordt in dit systeem niet toegestaan
Uitdaging	Hoe houden we dit dynamisch en innovatief en in contact met de rest van de globaliserende economie

In het Verzorgingshuis bestaat een grote mate van veiligheid en bescherming. De sociale zekerheid is er overzichtelijk geregeld: alleen de burgers van het verzorgingshuis zijn rechthebbend. Dat houdt tevens in dat de uitsluiting van migranten volledig is. Daardoor is inburgering overbodig en afgeschaft. Dubbele nationaliteit is in dit toekomstscenario niet toegestaan.

De belangrijkste uitdaging voor samenleving, politiek en beleid van het Verzorgingshuis is, hoe het Verzorgingshuis voldoende dynamisch en innovatief te houden ten opzichte van de rest van de wereld.

Scenario C, Bed & Breakfast (zie ook Box 6):

In dit geval zal sprake zijn van een publiek stelsel van sociale zekerheid dat is gecombineerd met open landsgrenzen. Iedereen is in principe welkom en men verblijft over het algemeen niet permanent of niet voor de lange termijn. Door de vermoede grote toeloop van migranten zal het collectief gegarandeerde voorzieningenniveau mede om reden van betaalbaarheid van een beperkte omvang zijn. Voor meer voorzieningen zal individueel moeten worden betaald.

Het bijbehorende type samenleving is dynamisch waarin onderlinge solidariteit bij voortdurend onder druk zal staan.

Box 6: Toekomstscenario C: Bed & Breakfast

Scenario C	
Label	bed & breakfast
	open landsgrenzen
	publiek stelsel
Korte beschrijving	Open samenleving waarin de overheid op eieren loopt: continu sturen tussen hoge uitgaven en vergaande uitsluitingen en een gevoelige burgerschapsdefinitie
Aantrekkelijk =	Nederland staat bekend om zijn sophisticated vangnet: dynamisch en sociaal
Gebruik SZ	aanzuigende werking
Uitsluiting	niet-ingeburgerden hebben geen toegang
Inburgering	hoge eisen
Dubbele nationaliteit	gevoelig dilemma, open voor discussie
Uitdaging	Politieke discussies in rustig vaarwater houden. Zijn we bereid te betalen voor de gastvrijheid of gaan we grootschalig uitsluiten?

Het aantrekkelijke van Bed & Breakfast is dat Nederland in de wereld bekend staat om zijn dynamische en sociale vangnet. Daardoor gaat van het stelsel van sociale zekerheid een zekere aanzuigende werking uit. Aan inburgering worden mede om die reden hoge eisen gesteld. Niet-ingeburgerden hebben geen toegang tot het stelsel. Controversieel in dit scenario is het thema van de dubbele nationaliteit.

De grootste uitdaging voor de politiek in Bed & Breakfast is de politieke discussie over sociale zekerheid, migratie en integratie in een rustig vaarwater te houden. Het

gaat daarbij om de vraag of Nederland bereid is te betalen voor zijn gastvrijheid of dat er sprake moet zijn van grootschalig uitsluiten van vreemdelingen.

Scenario D, Vrij Kamperen (zie ook Box 7):

Dit scenario behelst een privaat stelsel van sociale zekerheid in combinatie met open landsgrenzen. Mensen mogen zelf kiezen waar zij heen gaan. De toegang is vrij en er zijn geen selectiecriteria. Collectieve voorzieningen ontbreken geheel iedereen wordt geacht voor zichzelf te zorgen. Het type samenleving is individualistisch en tegelijkertijd ook dynamisch.

Box 7: Toekomstscenario D: Vrij Kamperen

Scenario D	
Label	vrij kamperen
	open landsgrenzen
	privaat stelsel
Korte beschrijving	Een hoogdynamische geïndividualiseerde samenleving die intensief schakelt met de wereldeconomie en een grote groep sociale drop-outs
Aantrekkelijk =	Sterke internationale concurrentiepositie
Gebruik SZ	Er is geen collectieve sociale zekerheid
Uitsluiting	uitsluiting door verzekeraars o.b.v. claimkans
Inburgering	niet nodig, deels zelf ongewenst
Dubbele nationaliteit	geen enkel probleem
Uitdaging	Tweedeling met grote getto's voorkomen

Vrij Kamperen houdt een sterk dynamische samenleving in die intensief schakelt met de rest van de wereldeconomie en met een grote groep drop-outs. Aantrekkelijk in dit toekomstscenario is het hebben van een sterke internationale concurrentiepositie. De centrale uitdaging voor politiek en beleid vormt het voorkomen van maatschappelijke tweedeling en de vorming van grote getto's. Anderzijds is een dubbele nationaliteit geen probleem en is inburgering van vreemdelingen niet nodig. Publieke sociale zekerheid is afgeschaft in Vrij Kamperen.

Het gegeven dat het om mogelijke toekomstscenario's gaat, geeft aan dat er min of meer open keuze- en stuurmogelijkheden zijn voor politiek en stakeholders in die zin dat kan worden gekozen tussen wat men niet en wat men wel wil. Dit roept niettemin ook de vraag op of één of meer van de vier scenario's meer waarschijnlijk zal/zullen zijn dan de andere.

Geen van de vier mogelijke scenario's blijkt in alle opzichten ideaal uit te pakken. Elk scenario heeft zijn eigen voor- en nadelen in de zin van het hebben van aantrekkelijke en minder aantrekkelijke kanten. Ervan uitgaande dat het binnen het perspectief van de Europese kenniseconomie van groot belang is dat Nederland in 2030 een dynamische en bij voorkeur ook open samenleving is, mag worden verondersteld dat vanuit politiek en economisch perspectief de toekomstscenario's C en D of een mengvorm daarvan als het meest wenselijk zullen worden ervaren, dan wel het meest voor de hand liggen. Deze twee scenario's sluiten in beginsel ook het best aan bij het vooruitstrevende toekomstbeeld, zoals geschetst door De Kam (zie Box 1)⁵. De feitelijke voorkeuren van de burgers kunnen hiermee echter gemakkelijk op gespannen voet staan, zoals blijkt uit de overwegend negatieve houdingen ten opzichte van niet-westerse immigranten.

5 Maar sluit het door De Kam onderscheiden conservatieve toekomstbeeld weer beter aan bij de scenario's A en B.

6 Naar een open, inclusieve en dynamische samenleving op het vlak van sociale zekerheid, immigratie en integratie

Een beleid dat goed past bij een open samenleving met een publiek dan wel privaat stelsel van sociale zekerheid bevat de volgende drie kernpunten, waarbij het eerste punt duidelijk het minst controversieel is:

- (a) Gecoördineerde Europese afstemming van het immigratiebeleid ten aanzien van niet-westerse immigranten;
- (b) Het verschaffen van meer ruimte op de arbeidsmarkt aan laaggeschoolde immigranten, naast een ruime toelating van hoogopgeleide kennismigranten;
- (c) Aanpassing van het solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid

(ad a en b): Gecoördineerde EU-afstemming beleid en meer ruimte voor laaggeschoolde immigranten

Nederland conformeert zich aan en stimuleert het zich ontwikkelende arbeidsmigratie- en asielbeleid ten aanzien van niet-westerse migranten op het niveau van de Europese Unie, maar houdt daarbij wel vast aan het geldende subsidiariteitsbeginsel dat bepaalde zaken in de allereerste plaats op het niveau van de lidstaten dienen te worden geregeld (SER 2007). Duidelijk is wel dat de druk van illegale immigranten afkomstig uit de Derde Wereld ook in de komende decennia groot zal blijven, alleen al vanwege de enorme inkomens- en welvaartsverschillen tussen de rijke EU-landen enerzijds en bijvoorbeeld Afrika anderzijds. Geschat wordt dat er momenteel in totaal 4-8 miljoen illegale immigranten in de EU verblijven, met een jaarlijkse aanwas van ongeveer een half miljoen illegale immigranten (Von Weizsäcker, 2008). Het lijkt erop dat dit onvoldoende onder ogen wordt gezien door politiek en werkgevers- en werknemersorganisaties. Er bestaat een communis opinio dat in het vigerende arbeidsmigratiebeleid intussen dusdanig hoge drempels zijn gelegd, dat men in belangrijke mate zelf kan bepalen welke immigranten wel en welke niet zullen worden toegelaten. Zo bezien, is het Nederlandse migratiebeleid ten aanzien van derdelanders voornamelijk gereduceerd tot een beleid dat zich richt op de toelating van hoogopgeleide (kennis-) arbeidsmigranten. Het voorkomen van illegale immigratie blijft daarbij nagenoeg buiten de publieke discussie. Illegale en asielmigratie vormen anderzijds wel weer een substantieel thema in het EU-arbeidsmigratie- en asielbeleid. Strengere controle aan de buitengrenzen van de EU vormt daarvan een belangrijk, doch weinig effectief onderdeel.

Op nationaal niveau wordt in relatie hiermee niettemin getracht bilaterale overeenkomsten te sluiten over circulaire migratie en leertrajecten met derde landen om op

die manier illegale immigratie af te remmen of te beheersen en tegelijkertijd arbeidsmigratie van hoogopgeleide kennismigranten naar ons land te bevorderen.

Nederland zou er in het licht van bovengenoemde ontwikkelingen mogelijk verstandig aan doen het beleid ten aanzien van illegale (veelal laagopgeleide) immigratie nader uit te werken, met name in de richting van een zekere mate van liberalisering van de toegang en dit tevens te verbinden met het bestaande arbeidsmigratiebeleid. Dat zou de facto kunnen inhouden dat ook laagopgeleide migranten, onder voorwaarden, gemakkelijker legale toegang zou moeten kunnen krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid⁶.

Naar analogie van een green-, blue- card of puntensysteem voor kennismigranten, zou een dergelijk systeem parallel ook voor laagopgeleide immigranten kunnen worden ontwikkeld. Ook Von Weizäcker, Europees immigratie-expert, is van mening dat *'continuous earned regularisation'* van illegale immigranten effectiever uitpakt ten aanzien van beheersing van illegale immigratie dan bijvoorbeeld circulaire migratie of tijdelijk migratie programma's (Von Weizäcker, 2008)

Het resultaat van *'earned regularisation'* is dat daarmee niet alleen de illegale immigratiedruk substantieel zal kunnen worden verminderd, maar dat daarmee ook een wezenlijke bijdrage kan worden geleverd aan het voorkomen van een gesegmenteerde samenleving, zoals gepercipieerd door Mees (Mees, 2007). Als beleidsdoel zou bijvoorbeeld kunnen worden geformuleerd, Nederland, evenals het hedendaagse New York ... *te laten uitgroeien tot een succesvol veelkleurig bruisend patchwork van afzonderlijke kleinere solidaire gemeenschappen met allerlei vormen van betaalde diensten die nu nog nauwelijks in ons land voorkomen.*

Een dergelijk streven houdt uiteraard wel in dat de bestaande en wijdverspreide weerstanden en negatieve attitudes van een deel van de bevolking ten opzichte van immigranten uit derde landen in de komende jaren in een meer positieve richting dienen te worden omgebogen. Dit lijkt echter onmogelijk zonder een grondige herformulering van het gangbare solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid.

6 Dit voorstel beweegt zich tegen de gangbare stroom van opvattingen over de toelating van laaggeschoolde arbeidsmigranten. Zo stelt onder andere Scheffer zich op het standpunt dat het beroep op laaggeschoolde migranten niet is te combineren met een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid. Toelating levert evenmin een oplossing voor het vergrijzingvraagstuk. Ten slotte vindt Scheffer het geen goed idee laaggeschoolden op te nemen omdat daardoor de problemen rond de integratie waar de grote steden mee worstelen alleen maar worden verergerd (Scheffer, 2007, blz. 109 e.v.).

(ad c): Aanpassing van het solidariteitsbegrip in de Nederlandse verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid

In hun recente studie over individualisering, globalisering en solidariteit maken De Beer en Koster enkele behartenswaardige opmerkingen over de houdbaarheid van solidariteit in een globaliserende samenleving (De Beer & Koster, 2007). Internationale migratie is een belangrijke component van globalisering en heeft gevolgen voor de beleving van solidariteit door burgers. Een grotere heterogeniteit van de nationale gemeenschap zal solidariteit waarschijnlijk onder druk zetten. Zij vatten solidariteit op als onderlinge positieve lotsverbondenheid. Solidariteit kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld verplichte of vrijwillige solidariteit. Zij stellen op grond van analyse van Europese onderzoeksgegevens vast dat opvattingen over vrijwillige solidariteit in ons land tamelijk stabiel zijn. Anders ligt dit in het geval van verplichte solidariteit. In de praktijk blijkt solidariteit met verschillende groepen sterk uiteen te lopen. Zo geeft ongeveer tweederde van de bevolking aan solidair te zijn met ouderen, zieken en gehandicapten, terwijl maar ongeveer een kwart van de bevolking zich solidair acht met immigranten (vgl. ook Van Oorschot, z.j.). Bovendien voelen jongeren en lageropgeleiden zich minder solidair dan ouderen en hoogopgeleiden. Vooral onder jongere generaties geboren na 1970 loopt de solidariteit gemiddeld genomen sterk terug.

De hogere mate van solidariteit van ouderen vertaalt zich bij immigranten in een voorkeur voor vrijwillige solidariteit. In combinatie met de eerder weergegeven negatieve attitudes van burgers over immigranten vormt de verandering van de solidariteitsbeleving onder invloed van globalisering en immigratie daarom een majeure uitdaging voor de Nederlandse verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid. De feitelijke versmalling en schaalverkleining die het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen twintig jaar heeft ondergaan doet daar op zichzelf weinig aan af. Anders geformuleerd bevindt de verplichte en abstracte solidariteit die verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid schraagt zich in toenemend woelig vaarwater. Het is de vraag of deze op langere termijn nog voldoet en of het niet verstandig is tijdig naar een aan de tijd en omstandigheden aangepaste vorm van solidariteit op zoek te gaan die past bij een samenleving met open grenzen c.q. een open samenleving.

De Beer & Koster roepen op basis van de uitkomsten van hun studie de vraag op of de oplossing van de solidariteitsproblematiek niet voor een belangrijk deel zal moeten worden gezocht in een verdere afzwakking van de verplichte solidariteit en een versterking van de vrijwillige solidariteit. Voor hen is dat een aantrekkelijker alternatief dan verdere marktwerking en privatisering van de verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid. Zij destilleren hun voorkeur uit een groot aantal mogelijke ontwikkelingsrichtingen van de verzorgingsstaat op basis van het aan de omvang van solidariteit gerelateerde onderscheid brede of smalle verzorgingsstaat en schaalverkleining

of schaalvergroting van de verzorgingsstaat⁷. Eén van de aantrekkelijke ontwikkelingsrichtingen aansluitend bij enerzijds de feitelijke ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat tot *gemeenschapszorg* en bij anderzijds de toenemende voorkeur onder bepaalde bevolkingsgroepen voor vrijwillige solidariteit is de zogenoemde *Verzorgingsstad*. De verzorgingsstad is resultante van handhaving van de huidige breedte van de verzorgingsstaat en schaalverkleining. In de Verzorgingsstad zal vrijwillige solidariteit, naast verplichte solidariteit, een belangrijker plaats innemen dan in de huidige verzorgingsstaat omdat deze eenvoudigweg op deze (kleinere) schaal makkelijker is te organiseren (De Beer & Koster, 2007)

De Beer & Koster leveren met hun studie een belangrijke voornamelijk empirisch gefundeerde bouwsteen voor een mogelijke herformulering van het gangbare solidariteitsbegrip. Deze zou tevens een positieve bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van het klimaat ten opzichte van immigranten c.q. hun mate van sociale insluiting in de Nederlandse samenleving.

Er ontbreekt echter nog één belangrijk element dat hierna verder zal worden uitgewerkt en in een ruimere context zal worden geplaatst. Dit betreft de geslotenheid van het gangbare solidariteitsbegrip.

Geslotenheid komt in feite neer op het gegeven dat alleen burgers die deel uitmaken van de nationale gemeenschap of kring van verzekerden toegangsrechten hebben tot sociale zekerheid. Anderen, zoals immigranten, worden geconfronteerd met toegangsdrempels of worden in bepaalde situaties geheel uitgesloten. Omgekeerd zijn de huidige nog steeds tamelijk omvangrijke verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid op langere duur alleen overeind te houden met een gesloten, doch voor een deel sociaal uitsluitend, solidariteitsbegrip. Sleutelen aan het solidariteitsbegrip brengt daarom onvermijdelijk een andere materiële invulling van het stelsel van sociale zekerheid met zich mee, evenals een andere institutionele vormgeving ervan (vgl. Frissen, 2007).

Afgezien van De Beer & Koster die hun opmerkingen over een andere invulling van solidariteit, zoals gezegd, baseren op uitkomsten van empirisch onderzoek, zijn in de

7 Mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor de verzorgingsstaat (De Beer & Koster, 2007, blz. 221):

	Versmalling	Huidige breedte	Verbreiding
Schaalverkleining	Gemeenschapszorg	<i>Verzorgingsstad</i>	Profijtbeginnsel
Huidige schaal	Waarborgstaat	Huidige nationale verzorgingsstaat	Scandinavische verzorgingsstaat
Schaalvergroting	Supranationale risicodeling	Europese verzorgingsstaat	Brede Europese verzorgingsstaat

afgelopen periode enkele voorstellen gedaan vanuit een meer theoretische en/of normatieve hoek.

Zo pleitte de WRR onlangs voor een verschuiving van het accent op de Nederlandse identiteit in politiek en beleid naar processen van identificatie met Nederland en daarnaast voor een identiteitsbegrip dat een meer open en inclusief karakter draagt (WRR, 2007). Navolging van dit pleidooi heeft rechtstreeks gevolgen voor de aard en invulling van het begrip solidariteit. Dit zal meer tegemoet moeten komen aan het gegeven dat er steeds meer mensen komen met een hybride of meervoudige identiteit, de zogenoemde ‘mengelmensen’⁸. Het voorstel van de WRR vloeit direct voort uit de moeilijkheden die de samenleving ondervindt met het accepteren van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving. Er is in feite in het verlengde van de verzorgingsstaat een seculiere, blanke en liberale meerderheidscultuur ontstaan waarmee nieuwkomers zich moeilijk kunnen identificeren.

Anders geformuleerd, ligt het accent in het gangbare solidariteitsbegrip op de Nederlandse identiteit. Dat wil zeggen dat immigranten en hun nageslacht alleen geacht worden toegang te krijgen tot de voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat als zij zich voldoende identificeren met een min of meer homogene Nederlandse identiteit. Daarin schuilt tegelijkertijd het probleem. Volgens de WRR bestaat een dergelijke unieke ‘Nederlandse’ identiteit niet. Deze zou evenmin moeten worden nagestreefd omdat deze de uitsluiting van migranten versterkt. De WRR beklemtoont het belang van sociale insluiting. Dat voorkomt op termijn sociale onrust en draagt bovendien positief bij aan het functioneren van de economie en de arbeidsmarkt. Om dit te bewerkstelligen is in plaats van identificatie met een min of meer homogene en unieke Nederlandse identiteit erkenning nodig van het naast elkaar bestaan van verschillende processen van identificatie⁹. In de context van globalisering zijn immers nieuwe lokale identiteiten ontstaan, naast transnationale identiteiten. Tevens is sprake van een grotere pluriformiteit in leefstijlen, smaken, opvattingen, normen en waarden. De door de WRR voorgestelde ‘perspectiefwisseling’ houdt erkenning in van wederzijds afhankelijkheid en lotsverbondenheid.

8 Op het WRR-rapport *‘Identificatie met Nederland’* is kort na het verschijnen fundamentele kritiek geuit vanuit wetenschappelijke hoek. Koopmans, hoogleraar sociologie aan de VU en gerenommeerd onderzoeker op het vlak van integratievraagstukken verwijt de WRR een ondeugdelijke empirische onderbouwing en mede als gevolg daarvan een normatieve opstelling. Hij vecht daarmee de validiteit van de conclusies en aanbevelingen van de WRR aan. Enerzijds relateert Koopmans de Nederlandse omgang met culturele verschillen en anderzijds relateert hij de vermeende zegenende werking van meervoudige identiteiten. (Koopmans, 2007).

9 Identificatie wordt door de WRR opgevat als een proces van het leggen, onderhouden en verbreken van verbindingen (WRR, 2007).

De noodzaak van inburgering, dubbele nationaliteit en gebruik of misbruik van sociale zekerheid komen daarmee in een geheel ander daglicht te staan. Het identiteitsvraagstuk is dan niet langer een integratievraagstuk, maar een samenlevingsprobleem. De WRR sluit met zijn betoog aan bij het pleidooi van de econoom Amartya Sen (Sen, 2006). Sen noemt een benadering die uitgaat van één allesoverheersende identiteit een *'solitarist approach'*. De andere door hem voorgestane benadering is een pluralistische. Deze doet recht aan het gegeven dat alle mensen beschikken over *'plural identities'* in plaats van over één *'singular'* identiteit. Je bent niet alleen christen of moslim, maar bijvoorbeeld ook vader, werknemer, etc.

Een 'kunstmatig' solitaristische benadering brengt grote risico's met zich mee. Deze leidt gemakkelijk tot verdeeldheid en conflicten tussen mensen. Daarentegen bevordert een pluralistische benadering volgens Sen harmonie en sociale insluiting: *'The hope of harmony in the contemporary world lies to a great extent in a clearer understanding of the pluralities of human identity, and in the appreciation that they cut across each other and work against a sharp separation along one single hardened line of impenetrable division'* (Sen, 2006, cit.).

Ook bestuurskundige Frissen voegt zich in dit rijtje (Frissen, 2006). Hij ziet de gangbare invulling van solidariteit als 'een soort burgeroorlog maar dan voortgezet met politieke middelen'. Solidariteit in de verzorgingsstaat is in overwegende mate gericht op 'welbegrepen eigenbelang'. Als dat niet meer of niet meer voldoende aanwezig is, verdampt de solidariteit door het optreden van onbehagen of ressentiment of paternalisme. De gangbare solidariteit is in feite een gemankeeerde vorm van solidariteit omdat deze afgedwongen is en de ontvanger onzichtbaar is gemaakt. Directe relaties ontbreken. Op grond hiervan is Frissen van mening dat *'one fits all'* solidariteit onmogelijk is in de hedendaagse sociale realiteit en dat het daarom van groot belang is verschillen tussen mensen te erkennen. Dit vraagt aldus Frissen om meer eenvoudige arrangementen in de onderlinge verhouding van het private, het publieke en het politieke en daarnaast ook in de vormgeving van *'checks and balances'*. In dit perspectief past meer ruime voor vrijwillig vormgegeven solidariteit, maar ... *'alleen als die vrijwilligheid leidt tot een onaanvaardbare beschadiging van anderen is verplichting legitiem'* (Frissen, 2007, cit.). Pluraliteit staat daarom ook voorop in de benadering van Frissen. In aanvulling op pluraliteit zal er zijn inziens ook sprake moeten zijn van een meervoudigheid van instituties die recht doen aan de actuele en toekomstige pluraliteit van identiteiten. Dit voorkomt het opleggen van assimilatie aan immigranten en sociale uitsluiting.

7 Conclusies

De vraag waarop in dit betoog is geprobeerd een antwoord te vinden, is hoe de Nederlandse verzorgingsstaat en meer in het bijzonder het stelsel van sociale zekerheid in de toekomst in positieve zin zou kunnen bijdragen aan arbeidsmarktparticipatie en tegelijkertijd aan maatschappelijke integratie van niet-westerse immigranten in een actuele context van maatschappelijke segmentering en sterke anti-immigratie-gevoelens.

Ter beantwoording van deze vraagstelling is een viertal mogelijke toekomstscenario's geschetst.

Indien we aan de ene kant uitgaan van de tegenstelling open versus gesloten landsgrenzen ten aanzien van niet-westerse immigranten en aan de andere kant een publiek versus een privaat stelsel van sociale zekerheid ontstaan vier ideaaltypische toekomstscenario's. Deze zijn aangeduid als respectievelijk Seizoenscamping, Verzorgingshuis, Bed & Breakfast en Vrij Kamperen. Geen van deze vier toekomstscenario's blijkt in alle opzichten ideaal uit te pakken. Zij hebben alle hun eigen voor- en nadelen. In het kader van de na te streven internationaal competitieve kenniseconomie lijkt het echter politiek en beleidsmatig meer voor de hand te liggen te opteren voor één van de twee scenario's waarin sprake is van open landsgrenzen. Een keuze tussen een privaat en een publiek stelsel is op voorhand minder dwingend. Met de openlandsgrenzescenario's kan de toekomst beter worden veroverd dan met de twee scenario's die zijn gebaseerd op gesloten landsgrenzen. De facto houden deze zowel een ruime, doch gereguleerde ('earned regulation'), toelating in van niet alleen hoogopgeleide, maar ook van laagopgeleide migranten. Eén grote belemmerende factor in dit verband vormen de negatieve attitudes van een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking en van een deel van de politiek ten aanzien van niet/westerse immigranten. Er heerst een sterk ontwikkeld gevoel van 'de boot is vol'. De uitdaging voor politiek en beleid ligt dan ook in het transformeren van deze negatieve gevoelens in positieve. Een aangepaste vormgeving van het vigerende solidariteitsbegrip van de verzorgingsstaat en stelsel van sociale zekerheid, evenals van de betrokken instituties zou in dit verband heilzaam kunnen uitpakken. Sowieso blijkt het vigerende solidariteitsbegrip op langere termijn onder druk te staan omdat de jonge generaties aanzienlijk minder affiniteit met verplichte solidariteit blijken te hebben dan oudere generaties.

Een nadere verkenning van het debat over en onderzoek naar solidariteit leidt tot de volgende verbetermogelijkheden van solidariteit in de verzorgingsstaat zonder daarbij te hoeven overgaan tot volledige privatisering:

- afzwakking van het verplichte karakter van solidariteit met gelijktijdige handhaving van een ondergrens van verplichte solidariteit
- versterking van het aspect van vrijwillige solidariteit

- baseren van solidariteit op het naast elkaar bestaan van meervoudige identiteiten in plaats van op één unieke formele Nederlandse identiteit
- verdere schaalverkleining van het stelsel van sociale zekerheid

De uitdaging voor politiek en beleid ligt niet alleen in tegengaan van negatieve attitudes en gevoelens in de samenleving ten opzichte van derdelanders en het dichten van de bestaande kloof tussen migratie en integratie. Tevens zou serieus kunnen worden overwogen Nederland en de Nederlandse verzorgingstaat niet alleen toegankelijker te maken voor hoogopgeleide kennismigranten, maar ook voor laagopgeleide niet-westerse migranten. Daarbij kan naar analogie van hoogopgeleide migranten worden gedacht aan de introductie van een *blue card* of een andere vorm van ‘earned regularisation’ voor laagopgeleide niet-westerse immigranten. Niet alleen zal door zo een maatregel de externe aanhoudende illegale immigratiedruk effectiever duurzaam kunnen worden gemitigeerd. Een gereguleerde toelating van laagopgeleide immigranten kan bovendien een positieve bijdrage leveren aan het functioneren van de economie en de arbeidsmarkt en maakt bovendien de Nederlandse verzorgingsstaat meer migratiebestendig (vgl. Entzinger & Van der Meer, 2004).

Mogelijk groeit ook Nederland op die manier uit tot een voor iedereen op termijn aantrekkelijk, succesvol en bruisend veelkleurig patchwork van afzonderlijke kleinere solidaire gemeenschappen met een grote diversiteit van betaalde diensten, zoals in het hedendaagse New York.

Literatuur

- Beer, Paul de & Ferdie Koster (2007). *Voor elkaar of uit elkaar? Individualisering, globalisering en solidariteit*. Amsterdam: Aksant/De Burcht.
- Boeri, Tito, Gordon Hanson & Barry McCormick (eds.) (2002). *Immigration Policy and the Welfare State*. Oxford: OUP.
- Brückner & Jacob von Weizäcker (2008). Migration policy: at the nexus of internal and external migration. In: André Sapir (ed.) (2008). *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*. Brussels: Breugel, blz. 226-265.
- CPB (2007). *Immigration Policy and Welfare State Design. A qualitative approach to explore the interaction*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, No. 153, October.
- Entzinger, H., & J. van der Meer (red.) (2004). *Grenzeloze solidariteit: naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*. Amsterdam: De Balie.
- Frissen, P.H.F. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- ITS (2007). *Sociale zekerheid en immigratie. Feiten en meningen*. Nijmegen: ITS Radboud Universiteit (te downloaden op www.ru.nl/its).
- Kam, Flip de (2007). *Sociale zekerheid. Twee toekomstbeelden*. Amsterdam, Hilversum: Mets & Schilt/ Stichting Instituut Gak.
- Koopmans, Ruud (2007). *Identiteiten niet altijd complementair. WRR schetst een karikatuur van de Nederlandse omgang met culturele verschillen*. NRC Handelsblad, woensdag 26 september, blz. 7.
- Mees, Heleen (2007). *De verzorgingsstaat verstikt migranten. Bouw hem om tot een kansenmaatschappij*. NRC Handelsblad, 24 november.
- Oorschot, Wim van (z.j.). *Immigrants, Welfare and Deservingness. Opinions in European Welfare States*. Paper, Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg University, Denmark.
- Pluymen, Manon (2008). *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*. Boom BJU: Meppel.
- Rifkin, Jeremy (2004). *The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*. New York: Tarcher/Penguin.
- Scheffer, Paul (2007). *Het land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schinkel, Willem (2007). *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement.
- SCP (2007). *Jaarrapport Integratie*. Den Haag: SDU.
- Sen, Amartya (2006). *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. New York/London: W.W. Norton & Company.
- SER (2007). *Advies Arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER

- Vonk, G. J. (2008). *Recht op sociale zekerheid. Van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen*. Den Haag: SDU.
- Weizäcker, Jacob von (2008). *Strait is the Gate – Europe's Immigration Priorities*. Brussels: Breugel policybrief, July, 2008/05
- Wientjes, Bernard (2007). *Arbeidsmigratie is niet dé oplossing voor de vergrijzing*. NRC Handelsblad, 17 november.
- WRR (2007). *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: AUP.

Bijlage – Verantwoording scenario-ontwikkeling

De toekomstscenario's zijn in eerste instantie interactief ontwikkeld in samenwerking met PUUR & co. Daarbij waren betrokken: Henk Duinkerken (PUUR & co.), prof. dr. Gijs Vonk (RU Groningen), drs. Frank Miedema (ITS Radboud Universiteit), drs. Bob Post (ITS Radboud Universiteit) en prof. dr. Erik de Gier (ITS Radboud Universiteit).

Vervolgens zijn deze scenario's getoetst tijdens een bijeenkomst waarvoor een aantal relevante stakeholders werden uitgenodigd. Naast de bovengenoemde personen waren daarbij aanwezig: Prof. Paul de Beer (UvA), dr. F. Koster (UvA), Mr. dr. Paul Minderhoud (Radboud Universiteit), dr. Arend Odé (Regioplan), Mr. Roy Pieters (managementconsultant).

Daarnaast is afzonderlijk Mevr. Mr. Guusje Dols (VNO-NCW) geïnterviewd en is er een tweetal focusgroepbijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van respectievelijk minderhedenorganisaties en werknemersorganisaties.

Determinanten		
Factor 1	Beperking arbeidsmigratie	
	gesloten landsgrenzen	indien sterk
	open landsgrenzen	indien zwak
Factor 2	Vormgeving sociale zekerheid	
	Privaat stelsel	indien sterk
	Publiek stelsel	indien zwak

ISBN 978 90 5554 370 0
NUR 759